

对我国目前基本养老保险体系的思考

吴 骊

一、引言

我国的养老保险制度起步于20世纪50年代,当时仅覆盖国有部门和一些大型集体企业,其主要特征是由国家规定基本统一的养老待遇,各类单位和企业支付养老费用,完全没有职工个人的缴费积累,国有企业的经营由国家统负盈亏,所以它实际上是一种现收现付的养老保险体系。1978年以后,随着企业改革的推进,养老保险制度经历了不断的改革与完善:1984年进行了退休费用社会统筹,建立了养老保险基金;1986年建立了劳动合同制工人的养老保险制度;1991年国务院《关于企业职工养老保险制度改革的决定》提出建立三层次的养老金体系,即基本养老金、企业提供的补充性养老金和基于个人储蓄的养老金;1995年国务院《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》提出了企业职工基本养老保险实行完全积累制或统账结合的两个方案,供各地选择;1997年国务院发布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》将1995年的两个方案统一起来,进一步明确了改革的方向:养老保险金由企业(不超过工资总额的20%)和职工个人(其工资的4%并逐渐增至8%)共同负担,按职工个人缴费工资的11%建立基本养老保险个人账户,职工退休时的养老金由按照社会平均工资计发的基础养老金和按照个人账户积累额计算的个人账户养老金两个部分组成,其中前者体现现收现付,后者体现积累制,成为典型的部分积累制。

经历了多年改革之后政策选择的结果将

部分积累制确立为我国基本养老保险的基本框架,但是原先的现收现付制问题出在哪里呢?积累制就一定比现收现付制有效吗?还有许多问题值得我们思考。本文以下部分就通过对现收现付制和积累制这两种模式的比较以及现收现付养老保险体系收支失衡的原因分析,对我国目前的基本养老保险体系提一些粗浅看法。

二、现收现付制和积累制的比较分析

(一)从缴费负担与待遇角度看现收现付制和积累制

完全的积累制将个人终身工作期间的缴费积累起来用于支付养老金待遇。测算表明,假设终身缴费年数为38年,在这期间的资金平均增值率为7.5%,60岁老人平均余年18年,在这种情况下,每年的缴费率达到16%,可以使替代率达到63%,平均支付养老金18年(国家经济改革委员会,1995)。而在现收现付制之下,如果老年赡养系数为20%,要达到同样的替代率,缴费率只需要12.6%,大大低于积累制所要求的缴费;如果老年负担系数为25%,则缴费率为15.75%,也低于积累制,这也正是五六十年代大多数工业化国家的实际情况。

虽然积累制积累的资金通过投资会增值,但现收现付的待遇也在“增值”。因为在现收现付的制度安排下,退休时是按照当年的工资水平计算待遇,由于工资增长的作用,作为基数的工资就比此前计算缴费的工资基数要高。这样,在缴费率相同的情况下,积累制只有在增值率明显高于工资增长率时,才

有可能提供较高的待遇。而在实际的投资运营过程中,由于投资风险的存在,资金增值率存在着极高的不确定性。近年一些资料表明,许多国家养老基金的回报率并不乐观。秘鲁等7国在80年代出现近10年的投资负回报率;经济合作与发展组织的大多数国家(包括英国、美国、瑞典、瑞士及澳大利亚)的养老基金在政府债券方面的投资,出现几十年的负回报。

(二)从再分配效应的角度看现收现付制和积累制

二十世纪六十年代以来,新古典养老金经济学以福利经济学的帕累托有效为标准,对现收现付制和积累制对收入的再分配效应进行一系列的比较分析,得出结论,一个现收现付的养老金制度安排总是存在一个在代际之间达到帕累托有效配置的可能,而在积累制的制度安排之下,一般不存在代际的帕累托有效改进。事实上,这两种制度在收入再分配效应上的差别是很直观的,即使不经过严格的计量分析仅凭直觉也可以感受得到。现收现付是用下一代人的福利的减少去补偿上一代人的福利,只是他们还能得到再下一代的补偿,代代延续不断,每一代都会通过下一代的缴费而增加福利,但是又不会有最后的一代只是蒙受福利上的损失;而积累制则是用上一代人的福利的减少来保证下一代人的福利的不损失。一个完全的积累制,由于其中每一个受益者的养老金最后都是按照他个人账户上的缴费记录以及对每个人相同的投资回报决定的,所以完全的积累制无论对代际还是代内来说都不具备再分配的功能。

(三)从效率的角度看现收现付制和积累制

普遍的观点认为通过对每一个人设立个人账户,如实记录他的缴费以及应得的投资收益,个人的权利与义务联系紧密,对个人缴费具有激励作用,制度透明度高,从而保证了制度运作的高效率,是现收现付制所不能比

拟的。然而必须看到,激励并不完全取决于权利与义务的对等,而主要取决于人们对未来收入的预期。如果养老金计划的信用太低或是比其他储蓄计划的风险更大,个人也会设法逃避缴费。智利的个人账户基金缴费人数比例的不断下降便是一个很好的例证。而尽管现收现付制的再分配力度很大,但并不一定必须以牺牲缴费人的利益为前提,尤其在年轻型的社会结构中,由于老年负担系数较小,现收现付制反而可以带来更高的、不受利率等风险因素影响的收益。而且通过制度的设计是能够达到现收现付制在公平与效率上的统一的。在西方,许多国家将养老金的受益公式设计为,以个人在工作期间平均劳动收入最高一段时期的平均收入为标准,决定应得的养老金收益,这样参加者在工作期间的“最好时期”的平均收入越高,他所能得到的养老金收入就会越多,从而增强了养老金制度的激励作用;同时遵从养老金的边际受益递减的原则,即作为标准的工资水平越高,给他增加的养老金幅度就越小,以缩小实际收入差别比较大的不同受益者之间的实际生活水平差距,从而在一定程度上体现了公平与效率的统一。

(四)从对个人储蓄的影响角度看现收现付制和积累制

现收现付的养老保险体系是否会对个人储蓄产生挤出效应,到目前为止还没有定论。费尔德斯坦在假定个人不存在任何代际的财富转移行为的前提下,证明了现收现付养老体系的存在会对个人储蓄带来负面影响。巴罗则在分析中引入遗产动机,认为社会保障有可能为个人的代际转移支付所补偿,这可能会抵消一部分挤出效应;若进一步假定不同的个人都具有相同的偏好、工作能力、禀赋、税负以及社会保障覆盖率,那么退休年龄就不会因为社会保障制度的引入而受到影响,在这种情况下,通过遗产机制,社会保障对于个人储蓄的挤出效应应该是零。至于完

全积累制养老体系对个人储蓄行为的影响则比现收现付制要复杂得多,戴维斯在分析了12个OECD国家和智利及新加坡的养老金基金以后,并没有发现养老金基金对于个人储蓄的规律性的影响。因此从理论上讲这两者对储蓄的影响差异并不明显,只是在人口老龄化趋势的压力下,奉行现收现付养老体系的国家面临财务困难,需要寻求一条可以避免清偿不足风险和实行养老体系长期均衡的改革道路时,往往夸大从现收现付制向完全积累制过渡的好处。

三、现收现付养老保险体系出现支付危机的原因

以上的分析表明,现收现付制与积累制相比不存在明显的缺点。从我国的实践来看,我国于50年代初建立的劳动保险制度,采取的就是现收现付制。虽然当时的生产力水平并不高,但企业的负担也不重,按缴费率不到工资总额的20%缴费,就可以用于支付包括医疗、退休、工伤等待遇,到1965年全国共有节余3亿多元,可见当时现收现付制运作起来很轻松。可是为什么劳动生产率提高了,缴费率增加了,现收现付制反倒出现了支付危机?下面让我们从养老金的收入与支出两个方面来寻找原因。

收入

1. 目前我国养老保险体系所覆盖的范围以国有企业为主。有关资料显示,从1996年至1998年,国有企业在职工参加养老保险的人数分别占全国各类体制内在职职工人数的80.4%、79.6%和78.6%。这样,国有企业就业职工在所有企业就业职工中所占比重的下降(从1980年的63.6%下降到1998年的31.8%,下降了近32个百分点)以及国有企业产出在整个工业产出中的比重的下降(从1980年的76%下降到1998年的26.5%,下降了近50个百分点),就意味着养老金供款人数的减少和供款能力的下降。

2. 由于现行养老保险体制中绝大多数

是国有企业,它们中的许多处于亏损状态,无力缴纳保险费,导致欠缴保费的情况大量发生,保费收入减少,社会保障机构不得不提高缴费率,于是一些效益好的企业也觉得负担过重而无法支付,由此形成欠缴;社会保障机构只好再次提高费率,从而导致一种恶性循环。而且高费率还使许多处在养老保险体制外的非国有企业“望而生畏”,从而以各种理由推迟进入养老保险体系,这也减少了保费的收入来源。

支出

1. 退休人口增长过快。由于20世纪70年代所实施的计划生育政策和医疗保健水平的提高导致平均寿命的延长,我国人口正在快速的老化。退休人员与在职人员的比例由20世纪50年代的1:400,下降到1978年的1:30,1980年的1:12.8,1985年的1:7.5,1990年的1:6.1,1995年的1:4.8,1997年的1:4.4。人口老龄化虽然是一种全球性的趋势,但我国人口老龄化的过程则具有速度快、数量多、分布不均衡的特点。而且发达国家在进入人口老龄化时,已具备了较雄厚的经济实力,而我国在经济尚不发达、人民生活刚进入小康水平之时,老龄化的程度就跃居世界前列,老年人口数量之多为世界仅有。人口老龄化带来的退休人员人数的迅速增长对现收现付的养老保险体系造成了很大的冲击,社会对退休金的负担急剧上升,社会保险费收不抵支,出现了严重的支付危机。

除了人口快速老龄化这一原因外,还有一个十分特殊的现象也加速了退休人口的增长,那就是一个时期以来,国家和地方在退休政策上的差异性和审批退休管理上的原因,造成阶段性的不符合退休条件的职工大量提前退休。这种突击式的提前退休发生过两次。一次是1978年国务院发布《工人退休退职暂行办法》和《老弱病残干部暂行办法》后的几年内;另一次是在1997-1998年前后发生的。

2. 退休金水平增长过快。目前我国养老金的平均工资替代率高达 80% 以上,几乎是世界上最高的。之所以会出现如此高的替代率,追根溯源是因为中国的退休制度是在计划经济体制下形成的。当时我国城镇职工的工资只能够吃饭穿衣,到退休时为维持原来的生活水平,只有规定较高的平均工资替代率。然而改革 20 多年来,我国城镇职工的工资早已超出了原先“生活费”的概念,但养老保险制度却依然维持着计划体制下的高工资替代率。不断增长的工资水平,过高的工资替代率,加上职工退休前的工资突击升级,致使养老金的支出大大增加。

四、对我国基本养老保险体系的几点思考

第一,部分积累制运用于我国时还要考虑我国的特殊情况。

首先,巨额转轨成本的消化。通过对目前已经建立了积累式基本养老保险模式的 20 多个国家的观察,可以发现这些国家一般都具有如下之一的特点:较小的国家,原来没有现收现付制养老体制的国家,或者是新自由主义的经济思想影响比较大的国家。而我国是一个已有庞大的现收现付体系的大国,巨大的制度转轨成本在所难免。智利在 80 年代初开始实行积累制的时候,主要通过出售国有资产、发行债券和减少政府其他开支等方式来支付旧体制的债务。对智利的模式,世界许多国家仍然在静观其效,但即使智利能够成功,也难以应用到我国。目前我国国有资产的存量并不大,据第五次全国国有资产清查核算的统计表明,国有企业资产的净产值为 41250 亿元,职工人均资产权益 53380 元,并且这只是统计上的数据,近几年国有企业经营效益在下降,只有 1/3 的企业盈利,如此差的资产存量能否能支付转轨成本还有待论证;发行政府债券只不过是转轨成本转移到后几代人,延长转轨的时间而已,而且在我国原有体制债务巨大的情况下,

发行债券的效果可能作用不大;我国政府财政目前压力很大,当前的各项社会开支已经严重欠债,很难再节省出巨额的资金去填补社会养老保险体制的转轨成本。

其次,个人养老基金缺乏安全有效运行的条件。个人账户养老基金能否在长期内保值增值并保证其营运安全,关键是需要具备良好的养老基金营运公司和安全可靠的金融市场以及严密的法律监管体系。我国目前尚缺乏诚信且有能力的养老基金营运公司,养老基金的日常管理基本上还是由政府机构负责,由于缺乏竞争和活力,基金的行政管理费用居高不下。在目前资本市场发育不健全、投资环境不良并且尚未出台任何关于“国家社会保险基金管理条例”之类的立法对基金的运作加以严密监管的情况下,国家规定社会保险基金只能存入银行或购买国债,严禁投入其他金融和经营事业,这固然保障了基金的安全,防止了挪用与盲目投资,但单一的投资渠道不符合保险基金多渠道多元化投资的要求以及营运管理的客观规律和发展趋势,实际上增加了风险,加大了基金保值增值的难度。

再次,与我国宏观经济政策不相容。近几年由于有效需求不足,我国采取了一系列降低利率刺激消费的政策,可是高储蓄率依然降不下来,目前国内个人人民币存款已达 6 万亿元,如果再进一步积累社会保险基金,实际上是进一步提高国内储蓄率,从而更严重地压抑国内消费,

第二,通过前面对现收现付制和个人积累制的比较以及原有的现收现付养老保险体系出现支付危机的原因分析,可见现收现付制本身并不存在什么致命的缺陷,现实中出现的支付危机是人口老龄化动态过程中出现的问题,一旦人口老龄化过程结束进入静态老龄社会,在待遇水平一定的情况下,养老金支出就会稳定,不会产生入不敷出的情况,现收现付制依然可以有效运行。因此如果能够

从现收现付的养老保险体系内部找到收支失衡的解决办法,似乎没有必要将原来的现收现付制转变为部分积累制。

首先,可以扩大覆盖面。中国社会之所以会迅速跨进老龄化门槛,一个特殊的原因是计划生育政策。但是我国是一个二元社会,计划生育在城市和农村的执行情况显然大不相同,所以中国的城市和农村老龄化高峰到来的时间是不同步的。目前养老保险的覆盖面只涉及城镇职工,只是全国人口中的一小部分,庞大的农村剩余劳动力将会成为这个制度缴费人的后备军。当城市因为老龄化而缺乏劳动力时,他们自然会向城市流动,补充城市的年轻劳动力人数,降低城镇养老体系的赡养率。

其次,考虑降低养老金替代率。我国在1995年国务院下发的《通知》中,明确指出“国家在建立基本养老保险、保障离退休人员基本生活的同时,鼓励建立企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险”,实际上已经将基本养老保险定位为“保障离退休人员基本生活”。然而目前我国企业养老金的平均工资替代率高达80%以上,这在世界上是极少有的高待遇。西方发达国家的替代率通常在40%~60%之间,而按国际劳工组织1952年《社会保险(最低保障)公约》的建议,退休人员退休金的最低标准应为男性工人平均工资的40%,因此我国基本养老金的替代率可以在40%到60%之间确定。

再次,推迟退休年龄。与西方国家相比,

我国的退休年龄偏低。西方国家的退休年龄都超出60岁,例如丹麦为67岁,爱尔兰66岁,英国、德国分别为男性65岁和63岁,女性为60岁。我国的退休年龄为男60岁,女55岁,这是四十多年前制定的。随着人们健康状况的改善,目前我国人口的平均寿命已达到69岁,城镇60岁老年人的平均寿命为78岁。实际上许多老人是退而不休,这部分老人有900多万,相当于退休人员的三分之一强。因此就我国老年人口劳动能力条件看,延迟退休完全是可以的。但是,延迟退休年龄还要考虑到社会是否能够提供足够的就业机会。退休年龄的调整时期要与就业压力高峰期错开。

参考文献:

- [1]王东进:《中国社会保障制度的改革与发展》,法律出版社,2001.
- [2]郑秉文,和春雷:《社会保障分析导论》,法律出版社,2001.
- [3]景天魁:《基础整合的社会保障体系》,华夏出版社,2001.
- [4]郭士征,葛寿昌:《中国社会保险的改革与探索》,上海财经大学出版社,1998.
- [5]袁志刚:《中国养老保险体系选择的经济学分析》,《经济研究》,2001年第5期.
- [6]孙祁祥:《“空账”与“转轨成本”——中国养老保险体制改革的效应分析》,《经济研究》,2001年第5期.

(作者单位:厦门大学财政金融系)

责任编辑:徐枫